

CRONICAS Y DOCUMENTACION

II CONGRESO DE LA ASOCIACION ESPAÑOLA DE CIENCIA POLITICA

(Sevilla, 30 septiembre y 1 y 2 octubre 1981)

Por ANTONIO PORRAS

La reunión de especialistas en Ciencia política y Derecho constitucional celebrada con ocasión del II Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política, en Sevilla, los días 30 de septiembre y 1 y 2 de octubre de 1981, ha estado inmersa en la complejidad de un doble desafío, a la vez histórico y científico. El resurgimiento del Derecho político español como consecuencia de los cambios operados en el ordenamiento jurídico de nuestro país, plantea un cúmulo de difíciles exigencias que, en esta ocasión, han intentado articularse alrededor de unos grandes problemas comunes: el análisis del desarrollo normativo e institucional de la Ley fundamental de 1978, en el marco de la realidad social y política de nuestro país y su difícil proceso de transición hacia la democracia.

En este caso el cincuenta aniversario de la anterior Constitución republicana de 1931 se presentaba como una importante ocasión para recuperar el hilo conductor de una doctrina constitucional interrumpida y, a la vez, para resituarse en el presente una experiencia histórica no siempre suficientemente explicitada en la conciencia colectiva de nuestro actual momento histórico.

El sector del Congreso dedicado precisamente al cincuentenario de la Constitución de 1931 se ha organizado paradigmáticamente en dos sesiones plenarias, dedicadas, respectivamente, al análisis del *marco normativo* y de la propia realidad de la *vida política* durante la II República, coordinadas e informadas por los profesores Lojendio y Ramírez. En la primera sesión se integraban ponencias de los profesores Contreras y Montero —sobre la reforma de la Constitución del 31—, Cruz Villalón —la experiencia del Tribunal Constitucional en relación con el modelo checoslovaco de 1920—,

Alejandro López —reforma agraria—, y del propio coordinador y presidente de este II Congreso, profesor Lojendio —modelos autonómicos del 31 y el 78, respectivamente—. La segunda sesión, celebrada en la última jornada en Jerez de la Frontera, contó con las colaboraciones de los profesores Vilas Nogueira, a propósito del regionalismo gallego; Francesc Carreras, estudiando los proyectos de reforma electoral durante la II República, y la propia presentación de un ya viejo investigador de la vida política republicana, el profesor Manuel Ramírez.

Es obvio que el interés de este estudio ha rebasado ampliamente el estricto formulismo del recuerdo y del mero aniversario para entrar en profundidad en el análisis de ciertas líneas de constancia que parecen condicionar, como una fatalidad irrenunciable, nuestra historia política: el desfase entre un proyecto más o menos coherente de convivencia, expresado en la norma suprema, y un plano infraestructural caracterizado por potenciales líneas de quiebra en el proceso de integración del sistema, tanto en el aspecto económico (con el viejo problema de la reforma agraria) como en el de la política territorial y la dinámica de las autonomías. Son supuestos que podemos considerar como ejemplares para su encuadramiento en nuestro presente histórico, dado que el problema religioso parece hoy superado por la constatable secularización de la sociedad española (y ello a pesar de los intentos de ciertos sectores de la clase política que parecen buscar en él la excusa para catapultar una nueva y peligrosa polarización de fuerzas políticas). La significación de la experiencia constitucional republicana, situada como un precedente de nuestro actual texto fundamental en aspectos tan importantes como el control de constitucionalidad o la ordenación de las autonomías territoriales, no pierde interés en las coordinadas políticas actuales si recordamos, como una de las conclusiones implícitas en las sesiones del Congreso, la consideración del fracaso de la II República a partir de una cierta falta de operatividad del instrumento de ejecución y mediación entre las premisas constitucionales y la realidad social: la actuación gubernamental, paralizada en gran medida por una extrema polarización de bloques, e inmersa en una dinámica excesivamente oscilante que no consiguió ser rectificada por la vía de la reforma electoral; reproduciéndose también en este punto la vieja polémica sobre el carácter más o menos «asambleario» del ordenamiento constitucional republicano frente a la alternativa de su inclusión en un modelo de parlamentarismo racionalizado característico de las constituciones «profesorales» del período de entreguerras.

La importancia de estas sesiones se traduce, a nivel científico y en una perspectiva actual, en una doble serie de consecuencias: la primera y fundamental afectaría directamente al eterno dilema metodológico de nuestra

disciplina; el enfrentamiento entre ciencia política y derecho constitucional, entre análisis sociológico y jurídico, cuya mediación e integración debemos seguir considerando como un elemento fundamental para la comprensión unitaria de la dinámica política en un ámbito constitucional, es decir, en un marco caracterizado, en la expresión kelseniana, por la identificación entre Estado y Derecho. Tal integración sería mucho más importante y necesaria en el momento actual, cuando el desenvolvimiento de la dinámica política española se presenta en gran parte condicionada por el propio desarrollo normativo de la Constitución de 1978.

Pero, en segundo lugar, la experiencia republicana introduce una segunda exigencia que influye —o debe influir— en la misión social de los científicos de la política en nuestro actual entorno en transición: la búsqueda de unos elementos técnicos de racionalización que permitan articular el dinamismo de las fuerzas políticas en el marco de los grandes principios constitucionales, y, como es lógico, el intento de incorporar esta especialización técnica a la propia praxis gubernamental y parlamentaria que debe llenar de contenido las previsiones constitucionales.

Sobre la base de este doble condicionamiento, oportunamente señalado en su discurso de apertura del Congreso por el presidente de la Asociación Española de Ciencia Política, profesor Ramírez, las sesiones monográficas de trabajo se han orientado en un espectro que abarca los principales sectores de desarrollo constitucional a los tres años de promulgación de nuestra actual norma fundamental: la experiencia parlamentaria en el Congreso y el Senado (coordinadas por los profesores Sánchez Agesta y Ollero, respectivamente), el desarrollo autonómico (coordinación del profesor González Casanova), la problemática electoral (coordinada por el profesor De Esteban) y la actuación del Tribunal Constitucional (profesor Aragón Reyes).

Por lo que hace referencia al análisis científico de la actual vida parlamentaria española, pese a su presentación inicial como un intento de estudio de resultados reales, de balance de logros empíricos a partir del marco funcional señalado en la Constitución, no ha podido, sin embargo, desgajarse de la polémica doctrinal al más alto nivel alrededor de problemas, a la vez que coyunturales, de eterna vigencia en la ciencia del Derecho político: nos referimos a la cuestión de la responsabilidad ministerial ante el Parlamento, cuyo interés venía despertado por el reciente debate sobre el envenenamiento con aceite tóxico y la gran ola de clamor popular contra la actuación del ministro de Sanidad. El problema se situaba en una doble órbita que enfrentaba por una parte el silencio de la Constitución sobre este punto concreto —que no su prohibición expresa—, frente al principio, que podríamos calificar como universal en cualquier régimen parlamentario, de

una responsabilidad ministerial cuya consagración histórica discurre por la vía de la práctica y el empirismo, aunque sea en un plano extraconstitucional, constituyendo un elemento fundamental en la articulación de las relaciones interorgánicas del modelo parlamentario.

La sesión de trabajo dedicada al «Congreso de los Diputados en la España actual» contó con las aportaciones de los profesores Sánchez Agesta, Jiménez de Parga, María Rosa Ripollés, López Garrido, Ramón Punset y Portero Molina. Este estudio sobre la práctica parlamentaria en el Congreso nos ha permitido precisar los sectores de máxima operatividad funcional de nuestra Cámara Baja, reinterpretar importantes aspectos de procedimiento y a la vez prever las posibles transformaciones en la futura labor parlamentaria mediante el análisis del nuevo Reglamento, aún pendiente de aprobación.

En lo que respecta al Senado, con aportaciones de Elizalde, Pérez Royo y Fernández Segado, y presentación del profesor Ollero, hemos podido constatar la continuación del ininterrumpido discurso que estudia su dinamización funcional a partir de una concepción de Cámara territorial, lo que determina una crítica frontal a los elementos conservadores que condicionan su mecanismo electoral y que en parte son asumidos por ciertos sectores de la clase política defensores del concepto de cámara de meditación, de segunda lectura, con su conocido argumento de crítica a los «excesos» de la Cámara Baja. Contaba por añadidura esta sesión con una importante visión doctrinal de nuestra Constitución de 1978 a cargo de una relevante personalidad extranjera: el profesor Herbert Schambeck, que a su condición de universitario en la mejor tradición de la escuela austríaca, une la de vicepresidente del Senado de su país. Igualmente, y a propósito de una eventual reforma del Senado se planteaba su posible eficacia en materia de control de la actividad normativa del ejecutivo (Decretos legislativos y Decretos-leyes), insistiendo en un proyecto de racionalización que permitiera su actuación en la apreciación de la urgencia y en los mecanismos adicionales de control previstos en la Constitución. Por último, se puso a discusión el complejo tema del carácter del mandato de los senadores que representarán a las Comunidades Autónomas.

De este modo, la imbricación entre los distintos planos de análisis de una misma realidad venían a conformar el carácter unitario e integrador de las distintas sesiones del Congreso: el problema autonómico está efectivamente presente en los diversos planos de análisis de la realidad política española como uno de los más apasionantes desafíos en el actual proceso de transformación política de nuestro Estado; entre otros, intervinieron los profesores Beneyto, Bastida, Subirats y Martínez Sospedra. El tema tenía

además un doble interés por cuanto se trataba aquí de la voz de los «expertos», aunque no precisamente de aquellos otros «expertos» que fueron reclamados por las fuerzas políticas mayoritarias para asesorar técnicamente la reconducción y racionalización del proceso autonómico; e incluso podría llegar a afirmarse que la opinión de unos y otros no es coincidente en aspectos esenciales: serios argumentos tanto de tipo constitucional como de operatividad y de contenido se han presentado contra la LOAPA, aunque el rechazo suele ser mayor cuando se formula por sectores procedentes de los espacios autonómicos ya plenamente estructurados. En todo caso, en cuanto manifestación de un análisis político del problema autonómico, se trataría de buscar unos criterios científicos de complementariedad frente a las opiniones ya conocidas desarrolladas por los especialistas en Derecho administrativo. Una evidente novedad ha sido también la aparición de estudios de Derecho constitucional y parlamentario referidos a las instituciones autonómicas, especialmente por parte de miembros de la Universidad de Barcelona.

La cuestión electoral aparece igualmente como uno de los grandes temas pendientes en el desarrollo orgánico de la Constitución, tras la interminable provisionalidad de la normativa de 1977. Su carácter instrumental como elemento «organizador» del mecanismo representativo hace que, en definitiva, un proyecto de normativa electoral coherente deba responder, como es obvio, al propio proyecto político mayoritario; es decir, si la estrategia política que deberá llenar de sentido esta ley se concretará en la idea de la alternancia de partidos, la concentración de partidos, la existencia de un partido-bisagra, etc. (Vallés). Intervinieron además los profesores Jiménez de Parga, Espín, López Guerra y otros.

Pero, por encima de esa evidente necesidad, repetidamente puesta de manifiesto, de una actualización normativa, subyace —como también ha tenido ocasión de destacarse— un problema previo, quizá no menos necesario por más evidente: la urgente exigencia de poner al día una infraestructura burocrático-electoral eficiente, que permita operar con plena efectividad las previsiones normativas. En tal sentido las sesiones correspondientes del Congreso pueden interpretarse como una prudente llamada a la puesta en marcha de una administración electoral suficientemente dotada, adecuada a las necesidades actuales de un sistema democrático en marcha.

Finalmente, las sesiones dedicadas al Tribunal Constitucional, con aportaciones de Aragón, López Garrido y Ruiz Lapeña, han centrado su estudio en uno de los puntos de mayor interés en la interpretación del desarrollo de nuestro ordenamiento constitucional; la interpretación ciertamente polémica en algunos aspectos, como el problema de la inconstitucionalidad

sobrevenida y la derogación del derecho preconstitucional; el de la *Drittwirkung* o eficacia frente a terceros y su supuesta inclusión en una concepción de tipo conservador, así como el del uso alternativo del derecho como técnica de interpretación y su posible validez general. Aun cuando puede decirse que es todavía demasiado temprano para acceder a un grado de generalización y abstracción que permita, sobre la base de una cierta continuidad en las directrices jurisprudenciales, la fijación de una doctrina general sobre el tema, al menos es perfectamente constatable el desarrollo de líneas de investigación orientadas sectorialmente, que están sentando las bases de una posterior visión omnicomprensiva. Debemos esperar que la notable sobrecarga de trabajo a que parece sometido el Tribunal Constitucional no sea un obstáculo para el previsible rigor jurídico de su importante función interpretativa y de control.

Por último, y como un sector hasta cierto punto atípico, se ha dedicado una sesión especial del Congreso al problema de la estabilidad constitucional y la consolidación democrática en España (coordinada por el profesor De Vega), en la que se ha encuadrado un amplio espectro de estudios: el tema de la defensa de la Constitución, centrado especialmente en la doctrina alemana y en el período de Weimar (Gómez Orfanell); el problema del poder militar y el ordenamiento de la defensa en España, subrayando una vez más el conflicto sociológico de la «separación» del grupo social militar del resto de los sectores sociales, y las incoherencias introducidas por la incorporación de un precepto de raíces «orgánicas» en el artículo 8 de nuestra actual Constitución (Porras Nadas); un intento de interpretación de las raíces del nacionalismo independentista vasco y los problemas de su integración (Gurutx Jáuregui), e igualmente el estudio de la estabilidad constitucional a través del problema de la rigidez y las limitaciones a la reforma (Pedro de Vega); iniciando finalmente un intento de conceptualización general, y en una perspectiva más amplia, sobre el problema de la estabilidad democrática (Julián Santamaría).

Haciendo una primera valoración general de este II Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política podríamos empezar afirmando que se han cumplido plenamente los primeros y fundamentales objetivos de cualquier tipo de reunión científica: realizar una función integradora y de puesta al día de las distintas corrientes de investigación sobre la actual dinámica política española en el marco del desarrollo constitucional. Creemos, sin embargo, como apuntábamos al principio, que las especiales circunstancias históricas en que se mueve nuestro país, han venido a elevar el conjunto de exigencias a que los científicos de la política debemos hacer frente en las difíciles coordenadas del aquí y ahora.

Recordemos en primer lugar el tema de la estabilidad democrática que, al margen de esta sesión especial, ha estado presente en realidad en todo el conjunto de los trabajos científicos del Congreso, y muy especialmente en los dedicados a la II República. Es justamente esta responsabilidad histórica, que como especialistas en el tema asumen todos los miembros de la Asociación, la que ha obligado a abordar el imperativo de la misión social de los científicos de la política y del Derecho político, la urgencia de hacer llegar nuestra voz a las instancias decisorias de la vida estatal: es una misión que reviste especial significación en el plano pedagógico con el problema de la enseñanza de la Constitución, cuya regulación actual sólo puede ser calificada como insatisfactoria (1).

En resumen, las sesiones de estudio de este II Congreso parecen haber demostrado la realidad de una dinámica científica en marcha, y en tal sentido no puede hablarse de unas conclusiones definitivas y cerradas, sino de todo un amplio campo abierto en el que los diversos planos metodológicos de análisis deben armonizarse en un objetivo histórico común, que permita la incorporación de nuestro Derecho constitucional al marco de las democracias occidentales de nuestro entorno.

(1) En tal sentido, la declaración a la opinión pública por parte de la Asociación Española de Ciencia Política, cuyo tenor es el siguiente:

«La Asociación Española de Ciencia Política, reunida en Sevilla y Jerez en su II Congreso Nacional, desea manifestar su convicción de que la estabilidad y consolidación de las instituciones democráticas que enmarca la Constitución de 1978, se facilitarían en gran medida mediante el mejor conocimiento y difusión de nuestra norma fundamental.

Siendo éste el objetivo a que respondía la Ley de 3 de octubre de 1979, por la que se regula el conocimiento del ordenamiento constitucional en la enseñanza media y profesional, los participantes en este Congreso consideran que es insuficiente el planteamiento de dicha norma que no reconoce una materia docente con propia entidad, la cual, tras reconocerse, debería ser impartida por un profesorado cualificado, garantía de una formación cívica adecuada.

No obstante, parece evidente que el ámbito de la necesidad de expansión del conocimiento de la Constitución no debe limitarse exclusivamente a los diferentes grados de la enseñanza, sino que debería ampliarse también a todos los ámbitos de la sociedad. En este sentido, correspondería un papel preeminente a los medios de comunicación social, como instrumentos de creación de una conciencia ciudadana responsable, fundamento indispensable en una democracia.

Por último, los miembros de la Asociación Española de Ciencia Política, en tanto que profesionales que practican habitualmente dicha enseñanza y a la vista de las interpretaciones erróneas que frecuentemente circulan sobre los principios y las normas de la Constitución, recuerdan que una ciencia, pacientemente elaborada a lo largo de muchos años, es la que puede y debe orientar esta importantísima labor cívica.»